

I principi contabili internazionali sul consolidato pubblico all'indomani del Framework IPSASB. Una lettura critica

di Stefano Coronella e Alessandro Lombrano

1. Introduzione

In Italia come all'estero le amministrazioni pubbliche hanno nel tempo sviluppato assetti multicentrici, volti a imprimere efficienza alla gestione, a ricercare competenze specialistiche o ad approvvigionarsi di liquidità (Garlatti, 2005). Si parla, più comunemente, di decentramento produttivo, ovvero dell'affidamento dell'erogazione dei servizi pubblici a soggetti giuridicamente indipendenti dalle amministrazioni pubbliche, il più delle volte costituiti in *partnership* con soggetti privati (Bastida e Benito, 2006).

Di pari passo (e inevitabilmente) il bilancio consolidato è divenuto di importanza strategica, poiché consente di rappresentare nel suo complesso la gestione pubblica (finalità esterna) e rappresenta il presupposto per valutare l'efficienza e l'efficacia delle politiche poste in essere dai governi *pro-tempore* (finalità interna). Non deve quindi stupire che la sua redazione sia stata introdotta dalle legislazioni di numerosi paesi, a titolo volontario o obbligatorio (Bergmann, Grossi, Rauskala e Fuchs, 2016).

A livello internazionale, sin dal 2000 hanno trovato applicazione gli IPSAS (International Public Sector Accounting Standard) 6, 7 e 8¹, nel tempo emendati più volte per recepire le rinnovate impostazioni degli IAS/IFRS nonché le specificità delle amministrazioni pubbliche (IPSASB, 2006a; IPSASB, 2006b; IPSASB, 2006c). Nel 2014, poi, l'International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) ha adottato uno specifico Framework con il quale sono state delineate le peculiarità del settore pubblico e le conseguenti esigenze informative dei destinatari del consolidato (IPSASB, 2014). A valle, sono stati emanati gli IPSAS 34, 35, 36, 37 e 38 (IPSASB, 2015a; IPSASB, 2015b; IPSASB, 2015c; IPSASB, 2015d; IPSASB, 2015e), che hanno definitivamente sostituito i precedenti IPSAS 6, 7 e 8, riallocandone e in parte modificandone i contenuti.

Benché non vi sia piena concordanza sul punto (Grossi e Steccolini, 2015; Bisogno, Santis e Tommasetti, 2015) il concetto di beneficio e controllo è stato esteso rispetto a quanto previsto precedentemente al Framework. Si conferma e rafforza infatti la tesi che i poteri di controllo possono differire dalla semplice partecipazione proprietaria o dal controllo dei voti ed essere ad esempio rappresentati dalla potestà autoritativa della Pubblica Amministrazione o dalla coerenza dei contratti instaurati con i fornitori di servizi pubblici. È stato inoltre confermato che, nel caso pubblico, il consolidato può riguardare entità che non necessariamente sono strutturate in forma societaria (IPSASB, 2014).

La nuova impostazione era stata auspicata da molti, specialmente da quanti avevano lamentato la scarsa indipendenza dell'IPSASB, intesa quale emanazione dell'IFAC (Roob e Newberry, 2007; Ellwood e Newberry, 2007; Wise, 2010; Lombrano e Zanin, 2013). Essa è pertanto stata accolta favorevolmente dai più. Ciononostante, permangono vari problemi riguardo alla coerenza tra la concettualizzazione di fondo del Framework e gli specifici strumenti di consolidamento previsti dai nuovi principi (Tagesson, 2009). Il consolidamento integrale e il consolidamento sintetico (*Equity Method*), per esempio, rimangono i soli metodi di riferimento, mentre il metodo proporzionale è di fatto stato abbandonato. Questo genera non poche lacune informative per i destinatari del bilancio, a dispetto dell'intento dichiarato nel Framework.

Alla luce di quanto sopra, il lavoro entra nel merito di due specifiche questioni: (1) la congruenza dell'informativa contabile dischiusa dal bilancio consolidato IPSAS in rapporto alle caratteristiche delle amministrazioni pubbliche per come recepite nei principi del Framework; (2) i possibili miglioramenti da

¹ Al momento della stampa di questo contributo non sono ancora disponibili le traduzioni ufficiali dei principi contabili internazionali inerenti il consolidato pubblico. Esse sono curate dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, sono soggette a pubblica consultazione e approvate dall'IPSASB. Per tale ragione le citazioni testuali sono state limitate il più possibile e, alla traduzione propria, si è preferita la lingua originaria inglese.

apportare all'IPSAS per allinearli con gli obiettivi del Framework. Queste riflessioni si circoscrivono alle amministrazioni pubbliche che erogano servizi al cittadino, segnatamente alle municipalità. Vengono dunque escluse le amministrazioni centrali o quelle territoriali che possiedono funzioni propriamente legislative, di programmazione o di redistribuzione della ricchezza che, in quanto tali, possiedono caratteristiche profondamente diverse dalle prime e ad esse non assimilabili.

Dopo aver analizzato i principi generali del Framework, il contributo propone una riflessione sulla disclosure che i nuovi IPSAS dovrebbero garantire (paragrafo 2). Si sofferma quindi sull'analisi degli IPSAS prima e dopo l'adozione del Framework (paragrafo 3) per individuare i miglioramenti di impostazione, da una parte, e le lacune ancora da colmare, dall'altra (paragrafo 4). Su questa base vengono infine proposti alcuni spunti di riflessione per approfondimenti futuri ed indicati alcuni accorgimenti per lo standard setter (paragrafo 5).

2. Il Framework IPSASB. Specificità delle amministrazioni pubbliche, interlocutori dei GPRs (General Purpose Financial Statements) e loro esigenze informative

Il Framework IPSASB non si sovrappone agli specifici principi IPSAS ma interviene per fornire le linee guida per una loro migliore interpretazione o, in caso di lacune, a scopo integrativo (IPSASB, 2014, p. 9). Ciò vale anche con espresso riferimento al bilancio consolidato per il quale il Framework rimane a livello di mero indirizzo sulle entità da consolidare (area di consolidamento) senza entrare nel merito degli strumenti di consolidamento, demandati agli IPSAS². Prova ne è che gli IPSAS 6, 7 e 8 vennero illo tempore elaborati in assenza di uno specifico Framework (IPSASB, 2006a; IPSASB, 2006b; IPSASB, 2006c) attirando a sé diffuse critiche di operatori e studiosi (Heald e Georgiou, 2000; Chan, 2003; Broadbent e Guthrie, 2008; Wise, 2010).

Numerose e sostanziali sono le differenze tra entità pubbliche e private individuate dal Framework, che tuttavia non hanno portato al miglioramento di *disclosure* auspicato dagli studiosi e dagli operatori (Grossi e Steccolini, 2015; Bisogno, Santis e Tommasetti, 2015). Oltre a molte altre specificità (non assoggettamento a fallimento, necessità di garantire equità inter-generazionale, autorizzatorietà dei budget, presenza di asset difficilmente quantificabili per assenza di mercato di riferimento, i.e. strade o opere d'arte) ai nostri fini rilevano: (1) l'importanza della fiscalità generale quale leva di finanziamento (in luogo del tipico scambio economico) e la distinzione tra finanziatori del sistema e fruitori del servizio (IPSASB, 2014, p. 10); (2) la presenza di poteri autoritativi delle amministrazioni pubbliche, che consentono alle stesse un controllo di fatto, anche in assenza di controllo di diritto (rappresentato a sua volta dai livelli di partecipazione o dai diritti di voto) (IPSASB, 2014, pp. 6-7).

Da ciò consegue che (IPSASB, 2014, pp. 44-45):

- le amministrazioni pubbliche prelevano risorse coattivamente (imposizione fiscale) per erogare servizi di interesse generale;
- al pagamento dei servizi non corrisponde necessariamente la fruizione degli stessi, specie se quest'ultima è considerata in rapporto alla dimensione quali/quantitativa;
- il prelievo coattivo può avvenire direttamente da parte delle amministrazioni pubbliche o indirettamente attraverso altri soggetti (tariffe pubbliche), solitamente (ma non necessariamente) partecipati dalle amministrazioni pubbliche; anche nel secondo caso non valgono le regole di mercato;
- i General Purpose Financial Statements (GPRs) rappresentano gli strumenti contabili (e affini) attraverso cui soddisfare il fabbisogno informativo (quali/quantitativo) dei diversi *Stakeholders* delle amministrazioni pubbliche; uno di questi è senza dubbio rappresentato dal bilancio consolidato.

² In realtà l'Exposure Draft del Framework prevedeva inizialmente che le condizioni per iscrivere le entità nel gruppo fossero definite dalle singole legislazioni; tale disposizione è tuttavia stata stralciata a seguito della consultazione pubblica. Nella versione finale del Framework l'IPSASB ha demandato le questioni metodologiche e di dettaglio agli IPSAS. In particolare: "the identification of the criteria to be satisfied for inclusion in a group reporting entity consistent with these principles will then be developed and fully explored at the standards level" (IPSASB, 2014, pp. 46-47).

In stretta coerenza con queste caratteristiche, il Framework IPSASB ha individuato i destinatari delle informazioni della reportistica finanziaria (GPFRs)³ e i relativi fabbisogni informativi. Riguardo ai destinatari, si tratta in generale degli elettori, a loro volta identificabili⁴:

- nei finanziatori dei servizi (siano essi i fruitori degli stessi, i contribuenti – che non necessariamente coincidono con i primi – i prestatori di credito, i benefattori) e i gestori che non operano (o operano limitatamente) sul mercato⁵;
- nei rappresentanti dei cittadini, per le funzioni da questi svolte nelle diverse assemblee elettive in quanto portatori di interessi diffusi (ad esempio riguardo alla definizione dei livelli di imposizione fiscale, delle tariffe dei servizi e degli standard quali/quantitativi da contrattualizzare con i fornitori)⁶;
- nei cittadini, sia in qualità di destinatari che in qualità di finanziatori⁷;
- nei destinatari dei servizi che non sono cittadini (dunque contribuenti) ma che usufruendo degli stessi sono spesso soggetti al pagamento delle relative tariffe (ad esempio, coloro che soggiornano temporaneamente in località turistiche);
- negli organi di controllo esterno, negli istituti di statistica o negli organi di stampa che, tuttavia, possedendo spesso il potere (o la possibilità) di chiedere informazioni o rapporti ad hoc⁸ sono considerati

³ I GPFRs (General Purpose Financial Reports) possiedono respiro ampio e non coincidono con il bilancio in senso stretto. Essi rappresentano in generale tutti gli strumenti informativi, prevalentemente ma non esclusivamente finanziari, completi di note integrative. Queste ultime consentono una migliore comprensione dei numeri di bilancio. “To respond to the information needs of users, the Conceptual Framework reflects a scope for financial reporting that is more comprehensive than that encompassed by financial statements. It provides for the presentation within GPFRs of additional information that enhances, complements, and supplements those statements. While the Conceptual Framework reflects a scope of financial reporting that is more comprehensive than that encompassed by financial statements, information presented in financial statements remains at the core of financial reporting” (IPSASB, 2014, p. 19).

⁴ A seguito delle osservazioni pervenute all’IPSASB sull’Exposure Draft del Framework, alcuni contributi volti ad estendere la platea dei destinatari delle informazioni, pur considerati meritevoli, non sono stati accolti. “The IPSASB acknowledges that there is merit in many of the proposals made by respondents regarding the identity of the primary users of GPFRs of public sector entities, particularly as they apply to governments in many jurisdictions. However, given the objectives of financial reporting by public sector entities, the IPSASB remains of the view that the primary users of GPFRs of public sector entities should be identified as service recipients and their representatives and resource providers and their representatives. This is because (1) Governments and other public sector entities are accountable to those that depend on them to use resources to deliver necessary services, as well as to those that provide them with the resources that enable the delivery of those services; and (2) GPFRs have a significant role in the discharge of that accountability and the provision of information useful to those users for decision-making purposes. As such, GPFRs should be developed to respond to the information needs of service recipients and their representatives and resource providers and their representatives as the primary users. In addition, the Conceptual Framework will apply to governments and a potentially wide range of other public sector entities in many different jurisdictions, and to international governmental organizations. Consequently, it is not clear that identification of other user groups as the primary users of GPFRs will be relevant, and operate effectively, for all public sector entities across all jurisdictions” (IPSASB, 2014, p. 20).

⁵ Il framework si sofferma a lungo sulle caratteristiche dei finanziatori dei servizi, specie ove trattasi di contribuenti senza alternative di scelta dei servizi, e sui relativi fabbisogni informativi. “Taxpayers do not usually provide funds to the government or other public sector entity on a voluntary basis or as a result of an exchange transaction. In addition, in many cases, they do not have the discretion to choose whether or not to accept the services provided by a public sector entity or to choose an alternative service provider. Consequently, they have little direct or immediate capacity to make decisions about whether to provide resources to the government, the resources to be allocated for the provision of services by a particular public sector entity or whether to purchase or consume the services provided. However, service recipients and resource providers can make decisions about their voting preferences, and representations they make to elected officials or other representative bodies-these decisions may have resource allocation consequences for certain public sector entities” (IFAC, 2014, pp. 14-15). “Lenders, creditors, donors and others that provide resources on a voluntary basis, including in an exchange transaction, make decisions about whether to provide resources to support the current and future activities of the government or other public sector entity. In some circumstances, members of the legislature or similar representative body who depend on GPFRs for the information they need, can make or influence decisions about the service delivery objectives of government departments, agencies or programs and the resources allocated to support their achievement” (IPSASB, 2014, p. 14). “Resource providers will require information as input to assessments of such matters as whether the entity: (1) is achieving the objectives established as the justification for the resources raised during the reporting period; (2) funded current operations from funds raised in the current period from taxpayers or from borrowings or other sources; and (3) is likely to need additional (or less) resources in the future, and the likely sources of those resources. Lenders and creditors will require information as input to assessments of the liquidity of the entity and, therefore, whether the amount and timing of repayment will be as agreed. Donors will require information to support assessments of whether the entity is using resources economically, efficiently, effectively and as intended. They will also require information about the entity’s anticipated future service delivery activities and resource needs” (IPSASB, 2014, p. 16).

⁶ Come per il caso dei finanziatori dei servizi, anche nel caso dei rappresentanti dei cittadini il Framework prende in considerazione le caratteristiche specifiche delle amministrazioni pubbliche. “The IPSASB is of the view that the legislature or similar governing body is a primary user of GPFRs in its capacity as a representative of service recipients and resource providers. The legislature, parliaments, councils and similar bodies will also require information for their own specific accountability and decision-making purposes, and usually have the authority to require the preparation of detailed special purpose financial and other reports to provide that information. However, they may also use the information provided by GPFRs, as well as information provided by special purpose financial reports, for input to assessments of whether resources were used efficiently and as intended and in making decisions about allocating resources to particular government entities, programs or activities” (IFAC, 2014, p. 22).

⁷ I cittadini sono visti dall’IPSASB non in quanto tali, ma come finanziatori e percettori di servizi. “The IPSASB acknowledges the importance of citizens, the public and their representatives as users of GPFRs, but is of the view that classifying citizens as service recipients and resource providers provides a basis for assessing their potential information needs. This is because citizens encompass many individuals with a potentially wide range of diverse information needs - focusing on the information needs of citizens as service recipients and resource providers enables the IPSASB to draw together those diverse interests and explore what information needs GPFRs should attempt to respond to. The IPSASB is also of the view that, in developing IPSASs, it is appropriate that it has the capacity to consider the information needs of a range of service recipients and resource providers who may not be citizens (including donors and lenders) and do not possess the authority to require a public sector entity to disclose the information they need for accountability and decision-making purposes” (IPSAB, 2014, p. 21).

⁸ Questi interlocutori non sono considerati i principali destinatari dei GPFRs, benché possano indirettamente beneficiarne. “GPFRs prepared to respond to the information needs of service recipients and resource providers for accountability and decision-making purposes may also provide information useful to other parties and for other purposes. For example, government statisticians, analysts, the media, financial advisors, public interest and lobby

residualmente.

Riguardo infine alle informazioni-tipo che i GPFRs devono dischiudere, l'IPSASB individua quelle utili a (IPSASB, 2014, pp. 15-16):

- fornire indicazioni sul perseguimento degli obiettivi di governo (finanziari e non finanziari), e sulla loro compatibilità con i budget;
- valutare l'efficacia e l'efficienza dei servizi;
- misurare la solidità e solvibilità attuale e prospettica;
- prospettare la sostenibilità futura, inter-generazionale di lungo periodo, dei programmi di governo;
- indicare il livello complessivo di imposizione fiscale e, più in generale finanziario (inteso come somma di tributi e tariffe imposte per servizi pubblici).

3. Obiettivi informativi del consolidato e strumenti previsti dagli IPSAS

In letteratura si tende a far assumere al consolidato un ruolo informativo molto ampio. Tale documento viene infatti interpretato quale strumento di supporto alle decisioni e di *accountability* (Bisogno, Santis e Tommasetti, 2015; Chow, Humphrey, e Moll, 2007; Tagesson e Grossi, 2012; Wise, 2010), come strumento di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia (Bergmann, Grossi, Rauskala e Fuchs, 2016; Grossi, 2009) e, ancora, come elemento di trasparenza (Bastida e Benito, 2006).

Ciononostante, non tutte le funzioni informative del Framework (cfr., *supra*, paragrafo 2) possono essere assolte dal consolidato (pena il rischio di snaturarne il finalismo proprio), ma debbono essere compendiate nel più vasto complesso dei GPFRs. In particolare:

- la misura del perseguimento degli obiettivi di governo (programmatici e finanziari) trova la sua naturale collocazione nei bilanci sociali e di mandato (comunque denominati, i.e. *integrated reporting*) (IIRC, 2017);
- il livello qualitativo dei servizi e l'efficienza fisico-tecnica rappresentano, rispettivamente, informazioni di tipo non finanziario (le prime) e miste (le seconde). Entrambe possono essere dischiuse dalla sola reportistica *ad hoc* (*Managerial Accounting*) (Jackson e Lapsley, 2003);
- la sostenibilità futura dei programmi di governo compete ad analisi prospettiche di tipo macroeconomico e deve formare oggetto di separata e puntuale analisi statistica (IPSASB, 2014)⁹.

Sembra altrettanto pacifico che, stante la configurazione della Pubblica Amministrazione (policentrica), la reportistica generale dovrà basarsi anche (ma non solo) su informazioni consolidate. Per sua natura, il consolidato può dispensare informazioni per valutazione:

- della solidità e solvibilità attuale e prospettica del gruppo nel suo complesso;
- del livello complessivo di imposizione fiscale e, più in generale, finanziaria;
- della politica di delega dei servizi pubblici a terzi soggetti e dei relativi risultati contabili.

È dunque lecito domandarsi se, dato il Framework IPSASB, il consolidato redatto secondo gli IPSAS fornisce adeguate informazioni ai portatori di capitale di prestito (in essere e potenziali) e ai contraenti della Pubblica Amministrazione (Heald e Georgiou, 2011; Lombrano e Zanin, 2013); se è in grado di rappresentare la pressione fiscale e finanziaria sopportata dalla collettività amministrata in cambio dei servizi pubblici ricevuti (Heald e Georgiou, 2011; Lombrano e Zanin, 2013); se rende effettivamente conto delle politiche di governo dei servizi pubblici, con espresso riferimento a quelle di delega/privatizzazione (Bastida e Benito, 2006).

Per rispondere, vanno ripercorse, pur in termini essenziali, le novità apportate dai nuovi principi (IPSASB, 2015a; IPSASB, 2015b; IPSASB, 2015c; IPSASB, 2015d; IPSASB, 2015e) in materia di perimetro e di metodi consolidamento.

groups and others may find the information provided by GPFRs useful for their own purposes. Organizations that have the authority to require the preparation of financial reports tailored to meet their own specific information needs may also use the information provided by GPFRs for their own purposes—for example, regulatory and oversight bodies, audit institutions, subcommittees of the legislature or other governing body, central agencies and budget controllers, entity management, rating agencies and, in some cases, lending institutions and providers of development and other assistance. While these other parties may find the information provided by GPFRs useful, they are not the primary users of GPFRs. Therefore, GPFRs are not developed to specifically respond to their particular information needs” (IPSASB, 2014, pp. 13-14).

⁹ Il Framework IPSASB accoglie favorevolmente le informazioni di natura prospettica, in particolare quelle relative ai programmi pluriennali, che non possono essere accolte nei bilanci ma possono essere oggetto di elaborazioni statistiche. “GPFRs containing prospective financial information on the long-term sustainability of an entity’s finances and key programs are necessary for accountability and decision-making purposes” (IPSASB, 2014, p. 5).

In merito al perimetro di consolidamento, tra le varie tradizioni e prassi (Bisogno, Santis e Tommasetti, 2015; Bergmann, Grossi, Rauskala e Fuchs, 2016) IPSASB ha proposto per il concetto tradizionale di controllo (Wise, 2006; Walker, 2011), opportunamente rivisitato. Infatti, pur permanendo i criteri del beneficio e del controllo, essi appaiono meno restrittivi rispetto al passato: sono ora espressamente ammesse forme di controllo contrattuale o derivanti da poteri autoritativi delle pubbliche amministrazioni e anche la nozione di beneficio risulta allargata e meno incentrata su quella di beneficio economico¹⁰. Il nuovo dettato amplia le situazioni in cui si può manifestare il “controllo” e, di conseguenza, obbligare le pubbliche amministrazioni a “consolidare” un maggior numero di entità¹¹.

Sempre riguardo al perimetro di consolidamento, va poi osservato che:

- identica è la nozione di influenza significativa volta a determinare le condizioni di collegamento (riconducibile al possesso del 20% del capitale)¹²;
- sono meglio dettagliati i casi di esclusione dal consolidamento, così come i criteri di valorizzazione¹³;
- nella nuova formulazione degli IPSAS, le parole “minority interest” sono sostituite con le parole “non controlling interest”. Ciò chiarisce che, anche in presenza di minoranza di diritti di voto o altro, una entità può esprimere condizioni di controllo e quindi essere chiamata al consolidamento;
- tutto quanto sopra implica un potenziale allargamento sia delle tipologie di soggetti intesi quali *Report Entity* (enti soggetti a consolidamento) sia delle entità da inserire nel consolidamento.

Riguardo ai metodi di consolidamento (Tagesson, 2009; Lombrano e Zanin, 2013), in caso di controllo, per come sopra definito, l'IPSAS 35, analogamente al precedente IPSAS 6, prevede il consolidamento integrale (*Full Consolidation*), il quale comporta che i valori delle attività e delle passività identificabili della controllata debbano essere accolti integralmente (ossia per il 100% del relativo ammontare) all'interno del consolidato, indipendentemente dalla percentuale di partecipazione detenuta dalla controllata (che in teoria potrebbe essere anche pari a zero).

In caso di collegamento o di *Joint Venture* (aziende consociate), in analogia con i principi privati, l'IPSAS 36 prevede il consolidamento sintetico in base al metodo del patrimonio netto (*Equity Method*) salvo casi

¹⁰ Questo “allargamento” del perimetro di consolidamento è in qualche modo da ritenersi coerente con la scelta – analoga – effettuata nell’ambito delle aziende “private” ad opera dell'IFRS 10 che, rispetto al precedente IAS 27, ha notevolmente ampliato la sfera delle aziende rientranti nell’area di consolidamento (IASB, 2011, paragrafi 5, 6, 7 e B2).

¹¹ Si riportano di seguito le specifiche nozioni di potere, beneficio e controllo per come accolte dai principi internazionali, prima e dopo il Framework. “Control: an entity controls another entity when the entity is exposed, or has rights, to variable benefits from its involvement with the other entity and has the ability to affect the nature or amount of those benefits through its power over the other entity” (IPSASB, 2015b, p. 7 e 8); “Benefits are the advantages an entity obtains from its involvement with other entities. Benefits may be financial or non-financial. The actual impact of an entity’s involvement with another entity can have positive or negative aspects” (IPSASB, 2015b, p. 6); “Financial benefits include returns on investment such as dividends or similar distributions and are sometimes referred to as ‘returns’. Non-financial benefits include advantages arising from scarce resources that are not measured in financial terms and economic benefits received directly by service recipients of the entity. Non-financial benefits can occur when the activities of another entity are congruent with, (that is, they are in agreement with), the objectives of the entity and support the entity in achieving its objectives” (IPSASB, 2015b, p. 10); “Power consists of existing rights that give the current ability to direct the relevant activities of another entity” (IPSASB, 2015b, p. 7 e 9); “In some cases assessing power is straightforward (pacifico), such as when power over another entity is obtained directly and solely from the voting rights granted by equity instruments such as shares, and can be assessed by considering the voting rights from those shareholdings. However, public sector entities often obtain power over another entity from rights other than voting rights. They may also obtain power over another entity without having an equity instrument providing evidence of a financial investment. An entity may have rights conferred by binding arrangements. These rights may give an entity power to require the other entity to deploy assets or incur liabilities in a way that affects the nature or amount of benefits received by the first-mentioned entity” (IPSASB, 2015b, p. 29). Al riguardo, l'IPSAS 6 prevedeva invece quanto segue: “Control is the power to govern the financial and operating policies of another entity so as to benefit from its activities” (IPSASB, 2006a, p. 182); “Whether an entity controls another entity for financial reporting purposes is a matter of judgment based on the definition of control in this Standard and the particular circumstances of each case. That is, consideration needs to be given to the nature of the relationship between the two entities. In particular, the two elements of the definition of control in this Standard need to be considered. These are the power element (the power to govern the financial and operating policies of another entity) and the benefit element (which represents the ability of the controlling entity to benefit from the activities of the other entity)” (IPSASB, 2006a, p. 185); “For the purposes of establishing control, the controlling entity needs to benefit from the activities of the other entity. For example, an entity may benefit from the activities of another entity in terms of a distribution of its surpluses (such as a dividend) and is exposed to the risk of a potential loss. In other cases, an entity may not obtain any financial benefits from the other entity but may benefit from its ability to direct the other entity to work with it to achieve its objectives. It may also be possible for an entity to derive both financial and nonfinancial benefits from the activities of another entity. For example, a GBE may provide a controlling entity with a dividend and also enable it to achieve some of its social policy objectives” (IPSASB, 2006a, p. 186).

¹² Essa è così definita in tutti gli standard citati: “Significant influence is the power to participate in the financial and operating policy decisions of the investee but is not control or joint control over those policies”.

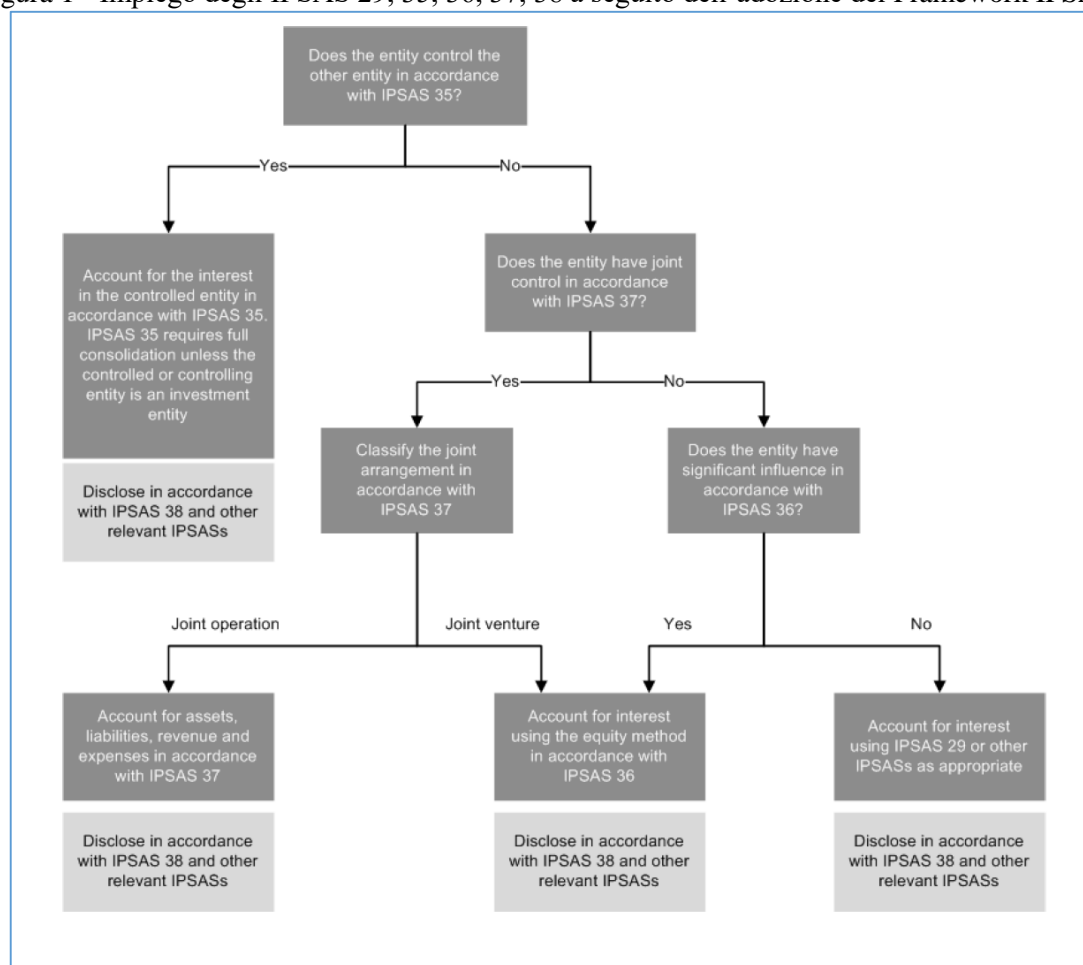
¹³ Un’entità che controlla altri soggetti non è soggetta a consolidamento se sussistono congiuntamente le specifiche condizioni previste dall'IPSAS 35. Inoltre sono escluse dal consolidamento le entità squisitamente finanziarie, da valutarsi al Fair Value. Con riguardo al primo aspetto, sussistono le condizioni di non consolidamento se: “a. it is itself a controlled entity and the information needs of users are met by its controlling entity’s consolidated financial statements, and, in the case of a partially owned controlled entity, all its other owners, including those not otherwise entitled to vote, have been informed about, and do not object to, the entity not presenting consolidated financial statements; b. its debt or equity instruments are not traded in a public market (a domestic or foreign stock exchange or an over-the-counter market, including local and regional markets); c. it did not file, nor is it in the process of filing, its financial statements with a securities commission or other regulatory organization for the purpose of issuing any class of instruments in a public market; d. its ultimate or any intermediate controlling entity produces financial statements that are available for public use and comply with International Public Sector Accounting Standards (IPSASs), in which controlled entities are consolidated or are measured at fair value through surplus or deficit in accordance with this Standard” (IPSASB, 2015b, pp. 5-6).

particolari riconducibili ai casi previsti per il controllo in generale. Al riguardo va evidenziato che l'IPSAS 7, come l'attuale IPSAS 36, disponeva che le partecipazioni in società collegate fossero valutate in base al criterio del patrimonio netto, salvo il caso di acquisto al solo scopo di cessione, in cui era ammesso il metodo del costo (opzione oggi non più consentita). Al contrario, l'IPSAS 8, privilegiava il consolidamento proporzionale per i casi di controllo congiunto, mentre il criterio del patrimonio netto era ammesso solo residualmente, e comunque veniva scoraggiato¹⁴.

Come in passato, in presenza di partecipazioni non soggette alle condizioni di controllo, controllo congiunto o collegamento, valgono i criteri di valorizzazione previsti dagli IPSAS non dedicati al consolidamento, in particolare quelli dell'IPSAS 29. La valutazione, in questi casi è al *fair value*, al valore di mercato ove trattasi di società quotate e, solo in subordine, ove non disponibile altro criterio di stima, al costo¹⁵. In via residuale, l'IPSAS 34 ammette le valorizzazioni al costo in caso di controllo, controllo congiunto o collegamento purché le entità formino oggetto di rendicontazione separata (IPSASB, 2015a).

La figura 1 riporta la schematizzazione redatta dallo stesso IPSASB, utile a comprendere l'applicabilità dei vari IPSAS alle diverse situazioni riscontrabili nei gruppi pubblici.

Figura 1 - Impiego degli IPSAS 29, 35, 36, 37, 38 a seguito dell'adozione del Framework IPSASB



Fonte: IPSASB (2015b), p. 65.

¹⁴ Così recitava l'IPSAS 8: "this standard does not recommend the use of the equity method because proportionate consolidation better reflects the substance and economic reality of a venturer's interest in a jointly controlled entity, that is to say, control over the venturer's share of the future economic benefits or service potential. Nevertheless, this Standard permits the use of the equity method, as an alternative treatment, when recognizing interests in jointly controlled entities" (IPSASB, 2006c, p. 256).

¹⁵ La valorizzazione al costo è comunque sempre considerata una opzione residuale dall'IPSAS 29. Infatti: "Dopo la rilevazione iniziale, l'entità deve valutare le attività finanziarie, inclusi i derivati che costituiscono attività, al loro fair value, senza alcuna deduzione per i costi di transazione che possono essere sostenuti nella vendita o altra dismissione, eccezion fatta per le seguenti attività finanziarie: ... c) investimenti in strumenti rappresentativi di capitale che non hanno un prezzo di mercato quotato in un mercato attivo e il cui fair value non può essere misurato attendibilmente e i derivati che vi sono correlati e che devono essere regolati con la consegna di tali strumenti rappresentativi di capitale non quotati, che devono essere valutati al costo" (IPSASB, 2010, p. 1053).

4. Risultati dell'analisi

L'analisi del Framework IPSASB, da una parte, e le funzioni proprie del consolidamento, dall'altra, hanno permesso di individuare le seguenti finalità informative, ovvero gli obiettivi del bilancio consolidato (*cfr.*, *supra*, paragrafi 2 e 3):

- rappresentazione della solidità e solvibilità attuale e prospettica del gruppo nel suo complesso;
- presentazione del livello complessivo di imposizione fiscale e, più in generale, finanziaria (intesa quest'ultima quale somma di tributi e tariffe imposte per il finanziamento di servizi pubblici);
- individuazione dei risultati economici della politica di delega dei servizi pubblici a terzi.

Le novità inerenti gli IPSAS, sono invece compendiate nella tabella 1, dalla quale emerge che:

- l'IPSAS 6 è stato sostituito dagli IPSAS 34 e 35. Con il primo (IPSAS 34) si è inteso dare autonomia al principio relativo alle entità controllate, collegate o consociate che, ove non consolidate, debbono essere oggetto di bilancio separato. Con il secondo (IPSAS 35) si riprendono i presupposti del consolidamento di bilancio che, come visto in precedenza, ampliano la nozione di beneficio e controllo, estendendo il potenziale perimetro di consolidamento delle pubbliche amministrazioni;
- gli IPSAS 7 e 8 sono stati assorbiti dall'IPSAS 36 poiché è stato previsto un unico metodo di consolidamento sia per le entità collegate che quelle consociate, individuando a tal fine, in convergenza con i principi privati, il metodo sintetico del patrimonio netto. In precedenza, come visto dianzi, il metodo proporzionale era invece preferito per il consolidamento delle consociate (IPSAS 8);
- i contenuti dell'IPSAS 8 relativi agli accordi propedeutici alla formazione di *Joint Venture* o *Joint Operation* hanno formato oggetto di un principio autonomo (IPSAS 37) che non ha tuttavia modificato la sostanza delle precedenti disposizioni; è tuttavia opportuno sottolineare la netta distinzione che poneva l'IPSAS 8 tra collegamento e *Joint Ventures* e la conseguente enfasi posta sul consolidamento proporzionale;
- l'IPSAS 29, relativo alla ricognizione e misurazione delle poste patrimoniali di bilancio in generale, è stato mantenuto ma è stato al tempo stesso arricchito dall'IPSAS 38 (IPSASB, 2015e) volto a disciplinare le informazioni aggiuntive da rendere per le controllate, le collegate, le consociate e le altre partecipazioni, specie ove non ricomprese nel bilancio consolidato.

Tabella 1 - Raccordo tra gli IPSAS prima e dopo il Framework IPSASB e i relativi contenuti

Ante Framework (2014)	Post Framework (2014)
IPSAS 6 Consolidated and Separate Financial Statement	IPSAS 34 Separate Financial Statement
	IPSAS 35 Consolidated Financial Statement
IPSAS 7 Investments in Associates	IPSAS 36 Investments in Associates and Joint Venture
IPSAS 8 Interests in Joint Ventures	
IPSAS 8 Interests in Joint Ventures	IPSAS 37 Joint Arrangements
IPSAS 29 Financial Instruments: Recognitions and Measurement	IPSAS 29 Financial Instruments: Recognitions and Measurement
	IPSAS 38 Disclosure of Interests in Other Entities

Fonte: ns elaborazione

Tutto quanto sin qui visto è sintetizzato nella tabella 2 che, in orizzontale ripropone le informazioni-chiave che il bilancio consolidato dovrebbe dischiudere in base al Framework IPSASB, e in verticale elenca i presupposti (beneficio e controllo) e tecniche di consolidamento (integrale, proporzionale, sintetica) previste dagli IPSAS prima e dopo la riforma.

Tabella 2 - Coerenze (V) e incongruenze (X) tra obiettivi e strumenti del consolidamento

		Obiettivi					
		Rappresentazione pressione fiscale e finanziaria		Solidità e solvibilità		Risultati della delega dei servizi a terzi	
		Ante FW	Post FW	Ante FW	Post FW	Ante FW	Post FW
Strumenti	Beneficio e controllo	Accezione più restrittiva X	Accezione più estensiva V	Accezione più restrittiva X	Accezione più estensiva V	Accezione più restrittiva X	Accezione più estensiva V
	Consolidamento delle controllate	Integrale V X	Integrale V X	Integrale V	Integrale V	Integrale V	Integrale V
	Consolidamento delle consociate	Proporzionale V X	Sintetico X	Proporzionale V	Sintetico V	Proporzionale X	Sintetico X
	Consolidamento delle collegate	Sintetico X	Sintetico X	Sintetico V	Sintetico V	Sintetico X	Sintetico X

Fonte: ns elaborazione

Dalla riforma nel suo complesso emergono luci ed ombre.

L'estensione del principio generale di "potere e beneficio" va infatti nella direzione auspicata dal Framework. Essa consente di ricomprendere nel perimetro di consolidamento le realtà che erogano servizi pubblici a fronte di tariffe riscosse coattivamente, spesso direttamente; il bilancio può dunque rappresentare, almeno in astratto, i costi e proventi di queste realtà favorendo una compiuta rappresentazione della pressione finanziaria (e non solo fiscale) gravante sulla collettività. Allo stesso modo, la considerazione di entità prima non ricomprese nell'area di consolidamento consente di produrre informazioni utili alla valutazione della solidità e liquidità del gruppo nel suo complesso come pure l'apprezzamento dei risultati delle gestioni delegate; questi ultimi, pur in presenza di controllo, saranno contabilizzati tra il risultato di competenza di terzi nella misura in cui la capogruppo non possiede partecipazioni nella controllata.

Il consolidamento integrale (previsto per le controllate sia prima che dopo l'adozione del Framework IPSASB) consente, da una parte, di apprezzare compiutamente la situazione patrimoniale del gruppo ma porta alla sovrastima della pressione finanziaria gravante sulla collettività nel caso in cui la controllata eroghi, come spesso accade, servizi a favore di più comunità. Fornisce invece una piena rappresentazione della composizione del risultato di gruppo, sia esso di pertinenza dell'entità o di terzi.

Il metodo sintetico del patrimonio netto, oggi impiegato per il consolidamento di collegate e consociate, non disciude invece informazioni analitiche riguardo ai proventi, dunque alla pressione fiscale e finanziaria esercitata dalla controllante, ma consente di rappresentare il valore delle partecipazioni e dei rispettivi risultati economici in sola forma aggregata, nella misura di pertinenza del gruppo. Esso favorisce pertanto l'apprezzamento del grado di solidità aziendale, ma non della pressione finanziaria esercitata dall'entità sulla collettività né la misura in cui quest'ultima (la pressione finanziaria) va a potenziale (in caso di utile) beneficio del gruppo o dei terzi. Al contrario, il metodo proporzionale, utilizzato prima della riforma per i casi di controllo congiunto, consentiva, oltre al resto, di valutare la pressione contributiva gravante sulla collettività amministrata, pur nei limiti della percentuale di partecipazione e non nella misura effettivamente esercitata (si pensi ad esempio al caso di una partecipata al 35%, che eroga i propri servizi nei confronti della comunità in misura percentualmente inferiore o superiore al 35%!). Neanche il consolidamento proporzionale lasciava tuttavia intravedere i risultati delle gestioni delegate, in particolare il beneficio economico o la perdita conseguito/a dalle partecipate a valere sulla fiscalità collettiva e la spettanza di terzi su tali risultati, positivi o negativi.

5. Riflessioni conclusive

Le amministrazioni pubbliche possiedono prerogative di governo delle partecipazioni ulteriori e diverse rispetto alla nomina degli amministratori o al controllo dei diritti di voto. Esse vanno piuttosto ricondotte alla natura dei poteri pubblici (autoritativi) e al ruolo ad essi connesso (funzioni di regolazione, programmazione, scelta dei contraenti, controllo di *standard* e revoca dei servizi delegati).

L'estensione del principio di "potere e beneficio" per come accolto dal Framework IPSASB è dunque condivisibile e può ritenersi soddisfatto, oltre che nel caso di controllo formale, anche per le partecipazioni di ogni tipo a condizione che: (1) i servizi di cui si tratta siano esclusi dalle regole del puro mercato; (2) il

principale contraente sia l'amministrazione pubblica ovvero, per suo tramite, i diretti percettori dei servizi; (3) l'aggiudicazione e la revoca della loro gestione competa ad Autorità pubbliche indipendenti (competenti per funzione e territorio). Sotto queste condizioni, infatti, l'area di consolidamento include tutte le realtà che erogano servizi di interesse generale sottoposte al coordinamento e al controllo di un ente di riferimento (entità) che, a tale scopo, è dotato di adeguati poteri dall'ordinamento del proprio Paese.

Ciononostante, gli IPSAS, per come sono stati riformulati, non soddisfano compiutamente le esigenze informative degli *Stakeholders* di riferimento, in particolare quelle dei contribuenti. Rispetto ai precedenti principi, peraltro, che pure erano stati emanati in assenza di uno specifico Framework, perdono di analiticità (abrogazione del consolidamento proporzionale). Le informazioni sono pensate e organizzate per i finanziatori di prestito e i contraenti della Pubblica Amministrazione, mentre viene dato poco spazio alle altre categorie di interessi. Allo stato dell'arte, infatti, l'analisi di bilancio non consente di fornire risposte ai seguenti quesiti: qual è il livello di pressione finanziaria (fiscale e tariffaria) su un dato territorio e qual è il rapporto con i costi dei relativi servizi? Come (e tra chi) vengono distribuite le risorse destinate alla gestione dei servizi pubblici? L'attività svolta dalla capogruppo per mezzo di sue partecipate/controllate al di fuori dei propri confini territoriali ha generato o assorbito risorse? È pertanto risultata opportuna?

Se l'idea dello *standard setter*, condivisibile e condivisa, è quella di individuare nella collettività amministrata e nei destinatari dei servizi (in larga parte coincidenti con i primi) due primarie categorie di interlocutori dell'ente pubblico, diventa irrinunciabile la rappresentazione dei costi e dei proventi dei servizi pubblici che possiedono una ricaduta diretta sul territorio di riferimento (Lombrano, 2006). Tutto ciò, compatibilmente con le esigenze informative degli investitori e dei contraenti, da non tacere o sottovalutare, specie in fasi critiche della finanza pubblica internazionale.

In altri termini sembra a chi scrive che l'attenzione dell'IPSASB verso i contribuenti e i fruitori dei servizi appare dichiarata ma non supportata da principi contabili ad hoc. Vero è che anche gli stimoli provenienti dagli studiosi sono particolarmente scarni (Walker, 2009; Lombrano e Zanin 213; Grossi, Mori e Bardelli, 2014; Howieson, 2013; Van Helden, 2016). La letteratura di settore si concentra infatti più sulle condizioni di rispetto del criterio del beneficio/controllo, sul commento critico di specifici aspetti della misurazione, o sulla presentazione di esperienze-paese, singole o comparate, trascurando, invero, un aspetto fondamentale: l'impatto economico sui contribuenti e sui fruitori dei servizi delle politiche fiscali attuate dalle amministrazioni pubbliche, nonché delle politiche di regolazione tariffaria e di decentramento produttivo. Di conseguenza non sono stati adeguatamente approfonditi gli aspetti metodologici che consentano, ad esempio, ad un solo tempo, di determinare il risultato economico della gestione, distinguendo tra quello di pertinenza dell'Entità e quello di pertinenza di terzi, nonché tra quello realizzato grazie alla pressione finanziaria esercitata sul territorio di competenza e quello prodotto da altri territori.

Bene hanno fatto, quindi, i paesi europei a non accettare acriticamente gli IPSAS quali standard di riferimento per la redazione dei propri bilanci. È questa l'occasione per portare in ambito internazionale le esperienze dei diversi paesi (tra i quali l'Italia) e contribuire attivamente, accademici e professionisti assieme, all'emanazione dei principi contabili pubblici europei.

Bibliografia

- Bastida, F.J. e Benito, B. (2006), "Financial reports and decentralization in municipal governments", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 72 No. 2, pp. 223-238.
- Bergmann, A., Grossi, G., Rauskala, I., Fuchs, S. (2016), "Consolidation in the public sector: methods and approaches in OECD countries", *International Review of administrative Science*, Vol. 82 No 4, pp. 801-820.
- Bisogno, M., Santis, S. e Tommasetti, A. (2015), "Public-sector consolidated financial statements: an analysis of the comment letters on IPSASB's exposure draft No. 49", *International Journal of Public Administration*, Vol. 38 No. 4, pp. 311-324.
- Broadbent, J. e Guthrie, J. (2008), "Public sector to public services: 20 years of 'contextual' accounting research", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 21 No. 2, pp. 129-169.
- Chan, J. L. (2003), "Government accounting: an assessment of theory, purposes and standards", *Public Money & Management*, Vol. 23 No 1, pp. 12-20.

- Chow, D., Humphrey, C. e Moll, J. (2007), "Developing whole of government accounting in the UK: grand claims, practical complexities and a suggested future research agenda", *Financial Accountability and Management*, Vol. 23 No. 1, pp. 27-54.
- Ellwood, S. e Newberry, S. (2007), "Public sector accrual accounting: institutionalising neo-liberal principles?", *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, Vol. 20 No. 4, pp. 549-573.
- Garlatti, A. (2005), *Scelte gestionali per i servizi pubblici locali. Criteri aziendali e quadro normativo*, Padova: CEDAM.
- Grossi, G. (2009), "New development: consolidated financial reporting as a stimulus for change in Italian local government", *Public Money and Management*, Vol. 29 No. 4, pp. 261-264, doi: 10.1080/09540960903035056
- Grossi, G. e Steccolini, I. (2015), "Pursuing private or public accountability in the public sector? Applying IPSASs to define the reporting entity in municipal consolidation", *International Journal of Public Administration*, Vol. 38 No. 4, pp. 325-334.
- Grossi, G., Mori, E. e Bardelli, F. (2014), "From consolidation to segment reporting in local government: accountability needs, accounting standards, and the effect on decision-makers", *Journal of Modern Accounting and Auditing*, Vol. 10 No. 1, pp. 32-46.
- Heald, D. e Georgiou, G. (2000), "Consolidation principles and practices for the UK government sector", *Accounting and Business Research (Wolters Kluwer UK)*, Vol. 30 No. 2, pp. 153-167.
- Heald, D. e Georgiou, G. (2011), "The macro-fiscal role of the UK whole of government account", *Abacus*, Vol. 47 No. 4, pp. 446-476.
- Howieson, B. (2013), "Defining the reporting entity in the not-for-profit public sector: implementation issues associated with the control test", *Australian Accounting Review*, Vol. 23 No. 1, pp. 29-42.
- Jackson, A. e Lapsley, I. (2003), "The diffusion of accounting practices in the new "managerial" public sector", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 16 No 5, pp. 359-372.
- Lombrano, A. (2006), *Bilancio consolidato e informativa interna negli enti locali*, Quaderno monografico Rirea n. 40, Roma: RIREA.
- Lombrano, A. e Zanin, L. (2013), "IPSAS and local government consolidated financial statements-proposal for a territorial consolidation method", *Public Money and Management*, Vol. 33 No. 6, pp. 429-436.
- Robb, A. e Newberry, S. (2007), "Globalization: governmental accounting and international financial reporting standards", *Socio-Economic Review*, Vol. 5 No. 4, pp. 725-754.
- Tagesson, T. (2009), "Arguments for proportional consolidation: the case of the Swedish local government", *Public Money & Management*, Vol. 29 No. 4, pp. 215-216.
- Tagesson, T. e Grossi, G. (2012), "The materiality of consolidated financial reporting - an alternative approach to IPSASB", *International Journal of Public Sector Performance Management*, Vol. 2 No. 1, pp. 81-95.
- Van Helden, J. (2016), "Literature review and challenging research agenda on politicians' use of accounting information", *Public Money and Management*, Vol. 36 No. 7, pp. 531-538.
- Walker, R.G. (2009), "Public sector consolidated statements – an assessment", *Abacus*, Vol. 45 No. 2, pp. 171-220.
- Walker, R.G. (2011), "Issues in the preparation of public sector consolidated statements", *Abacus*, Vol. 47 No. 4, pp. 477-500.
- Wise, V. (2006), "Cross-sector transfer of consolidated financial reporting – conceptual concerns", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 65 No. 3, pp. 62-73.
- Wise, V. (2010), "Theory and accountability: the case of government consolidated financial reporting", *International Review of Business Research Papers*, Vol. 6 No. 5, pp. 82-97.

Documentazione istituzionale

IASB (International Accounting Standard Board) (2011), *Consolidated Financial Statements*.

IIRC (International Integrated Reporting Council) (2017), *International <IR> Framework Implementation Feedback*, London: International Integrated Reporting Council.

IPSASB (International Public Sector Accounting Standard Board) (2006a), *IPSAS 6: Consolidated and Separate Financial Statement*, New York: IFAC.

IPSASB (International Public Sector Accounting Standard Board) (2006b), *IPSAS 7: Investments in Associates*, New York: IFAC.

IPSASB (International Public Sector Accounting Standard Board) (2006c), *IPSAS 8: Interests in Joint Ventures*, New York: IFAC.

IPSASB (International Public Sector Accounting Standard Board) (2010), *IPSAS 29: Strumenti finanziari - Rilevazione e valutazione*, traduzione ufficiale italiana a cura del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, New York: IFAC.

IPSASB (International Public Sector Accounting Standard Board) (2014), *The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities*, New York: IFAC.

IPSASB (International Public Sector Accounting Standard Board) (2015a), *IPSAS 34: Separate Financial Statement*, New York: IFAC.

IPSASB (International Public Sector Accounting Standard Board) (2015b), *IPSAS 35: Consolidated Financial Statement*, New York: IFAC.

IPSASB (International Public Sector Accounting Standard Board) (2015c), *IPSAS 36: Investments in Associates and Joint Venture*, New York: IFAC.

IPSASB (International Public Sector Accounting Standard Board) (2015d), *IPSAS 37: Joint Arrangements*, New York: IFAC.

IPSASB (International Public Sector Accounting Standard Board) (2015e), *IPSAS 38: Disclosure of INterests in Other Entities*, New York: IFAC.